

Bewijst Libië het succes van VN-sancties?

door Sico van der Meer, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken schrapte Libië afgelopen jaar van de lijst 'terreurstaten', waarop het al sinds 1979 stond. Ook werden de diplomatieke betrekkingen met het regime van Moammar al-Gadhafi hersteld.¹ Libië lijkt zijn schurkenstatus definitief achter zich te hebben gelaten, althans wat betreft zijn buitenlandse beleid, want binnenlands blijft het land een dictatoriaal geleide staat. De ommekeer in het Libische buitenlandse beleid lijkt in belangrijke mate te zijn veroorzaakt door jarenlange sancties die zijn opgelegd door de Verenigde Naties. Vormt Libië daarmee een voorbeeld voor de behandeling van andere 'schurkenstaten'?

Schurkenstaat bij uitstek

Libië heeft zeer lang bekend gestaan als 'terreurstaat'. De dubieuze reputatie van Libië ontstond al snel nadat Gadhafi in 1969 door een staatsgreep aan de macht kwam. De militaire dictator stelde zichzelf de taak om de wereldrevolutie te leiden, die niet alleen alle ontwikkelingslanden zou bevrijden uit hun achtergestelde positie, maar ook de Arabische wereld tot één machtige eenheid zou smeden. Onder zijn leiding deed Libië voortdurend moeite om massavernietigingswapens te verwerven. Het land kocht en produceerde chemische wapens – in 1987 zelfs ingezet tijdens een oorlog met Tsjaad – en probeerde vrij openlijk nucleaire wapens te ontwikkelen. Het Libische buitenlandbeleid was decennialang gemakkelijk samen te vatten: het land streefde naar een positie als militaire grootmacht en wierp zich op als bondgenoot van vrijwel iedereen die eveneens ten doel had de Westerse hegemonie omver te werpen. Die steun kon ver gaan: de gijzeling van Israëlsche atleten op de Olympische Spelen in München in 1972, de aanslag op een bijeenkomst van de OPEC in Wenen in 1975, de kaping van het cruiseschip Achille Lauro in 1985, de bomaanslag op een discotheek in Berlijn in 1986 en de bomaanslagen op vliegtuigen boven Lockerbie in 1988 en boven Niger in 1989 zijn slechts enkele van de meest bekende terreuracties waarbij Libië op zijn minst indirect betrokken was.²

Hoewel decennialang bekend was dat Libië massavernietigingswapens trachtte te verwerven en het internationale terrorisme steunde, heeft slechts eenmaal Westerse militaire actie tegen het bewind van Gadhafi plaatsgevonden. Dit gebeurde in 1986, na een bomaanslag op een discotheek in het toenmalige West-Berlijn die veel werd bezocht door in West-Duitsland gelegerde Amerikaanse militairen. Bij de aanslag vielen drie doden en ruim tweehonderd gewonden. Onderzoek wees al snel op betrokkenheid van de Libische geheime dienst. Als vergelding liet de Amerikaanse president Reagan bombardementen uitvoeren op Libische doelen: militaire bases, veronderstelde oefenkampen van terroristische groeperingen en gebouwen van Gadhafi's familie. Volgens nooit bevestigde berichten raakte Gadhafi hierbij zelf gewond en kwam een van zijn kinderen om het leven. De bombardementen waren echter niet meer dan een eenmalige afstraffing. Het Libische regime omverwerpen was niet het directe doel, hoewel de CIA wel met presidentiële steun aan plannen werkte om het bewind via geheime operaties onderuit te halen.³ De militaire afstraffing had uiteindelijk zelfs een averechts effect: Gadhafi's binnenlandse positie werd er alleen maar door versterkt. Vrijwel alle Libiërs, ook zijn politieke tegenstanders, keerden zich tegen de Amerikaanse 'agressor' en schaarden zich achter hun bedreigde leider.

Afgezien van deze eenmalige militaire actie verbrak een groot aantal (Westerse) landen in de loop van de jaren zeventig en tachtig in meer of mindere mate de diplomatieke betrekkingen met Libië en stelde economische sancties en wapenexportverboden in. De effectiviteit van deze maatregelen was echter gering, omdat er niet gezamenlijk werd opgetreden. Door het uitblijven van eenheid in het sanctiebeleid kon Libië zich vrij eenvoudig aan de gevolgen onttrekken. Wat in het ene land verboden was naar Libië te exporteren, kon in een ander land wel worden verkregen. Hetzelfde gold voor import vanuit Libië. Een simpel voorbeeld ter illustratie: toen Libië begin jaren tachtig geen olie meer naar de Verenigde Staten mocht exporteren, bleef de olieproductie gewoon op peil. Andere afnemers namen de plaats van de Amerikanen graag in. De olie-export naar Italië vertoonde bijvoorbeeld direct een sterk stijgende lijn.⁴

VN-sancties met groot effect

Het keerpunt in de internationale houding jegens Libië is te dateren op 21 december 1988. Op die datum vond een bomaanslag plaats op een PanAm passagiersvliegtuig boven het Schotse plaatsje Lockerbie. Deze terreurdaad, waarbij 259 inzittenden en 11 mensen op de grond het leven lieten, schokte de wereld. Op 19 september 1989 werd bovendien een gelijksoortige aanslag gepleegd op een passagierstoestel van de Franse luchtvaartmaatschappij UTA. Bij deze aanslag, boven de woestijn in Niger, kwamen 171 personen om het leven. Onderzoek naar beide aanslagen wees na enige tijd op betrokkenheid van de Libische geheime dienst. De internationale eensgezindheid over sancties tegen Libië kwam vervolgens relatief snel tot stand. In januari 1992 leidde deze eensgezindheid tot een veroordeling in een resolutie van de Verenigde Naties, gecombineerd met zware economische sancties.

De VN-sancties hadden een groot effect. Nu de internationale gemeenschap eindelijk een eensgezind sanctiebeleid tegen Libië voerde, liep de Libische economie grote schade op. De olie-export, goed voor 99 procent van de Libische buitenlandse handel, nam enorm af. Dat had niet alleen economische, maar ook politieke gevolgen. Gadhafi maakte tot dan toe gebruik van de olie-inkomsten om de bevolking aan zich te binden. Zo'n 75 procent van de Libische belastinginkomsten was afkomstig van de olie-export en sinds de jaren zeventig werd een groot deel van dit geld ingezet om de binnenlandse tevredenheid te bevorderen. Er werd veel geïnvesteerd in onderwijs en gezondheidszorg en de werkloosheid werd bestreden door het opzetten van een omvangrijke publieke sector. Maar liefst zestig procent van de Libische staatsuitgaven ging op aan de lonen van de vele overheidsdienaren.⁵ Toen de olie-opbrengsten plotseling opdroogden, bleek dit sociaal-economische stelsel onbetaalbaar. Vanaf begin jaren negentig liepen de werkloosheid en de inflatie fors op, en daarmee ook de ontevredenheid van de bevolking.

De binnenlandse onvrede over de economische malaise leidde onder meer tot een groeiende invloed van moslimfundamentalisten. Gadhafi is weliswaar uitgesproken islamitisch, maar hij heeft nooit iets moeten hebben van religieuze fanatici – en die houding is wederzijds. Bekende Noord-Afrikaanse groeperingen als de Moslim Broederschap zijn in Libië verboden en kunnen alleen ondergronds opereren. Met de groeiende onvrede onder de bevolking nam de aanhang van de moslimfundamentalisten echter snel toe en ontbrandde er steeds meer strijd tussen het bewind en verschillende extreem-islamitische groeperingen. In de jaren negentig kwamen honderden Libiërs om het leven bij tegen het bewind gerichte terreuraanslagen van moslimfundamentalisten.

Reactie op sancties

In eerste instantie reageerde Libië op de VN-sancties met een intensivering van de pogingen om massavernietigingswapens te verkrijgen. Ondanks de internationale sancties lukte het

Libië begin jaren negentig nog om diverse benodigdheden voor het produceren van nucleaire wapens binnen te smokkelen. Het beruchte netwerk van de Pakistaanse atoomgeleerde Abdul Qadeer Khan speelde hierbij een belangrijke rol.

De groeiende binnenlandse druk, veroorzaakt door de VN-sancties, deed Gadhafi echter al snel inzien dat hij meer voordeel had bij het beëindigen van zijn rol als 'schurk' dan bij het op oude voet doorgaan. Een belangrijk kenmerk van Gadhafi's bewind, en overigens van de meeste niet-democratische regimes, is de zucht naar blijvende macht. Ideologische rechtlijnigheid is uiteindelijk van ondergeschikt belang vergeleken met machtsbehoud. Zodoende kregen de 'schurkenactiviteiten' toch minder prioriteit dan het tegengaan van de economische rampspoed en de bijbehorende binnenlandse onrust. Libië verminderde de steun aan internationale terroristische groeperingen aanzienlijk. Al in 1992 stelde Gadhafi bovendien een compromis voor om de twee voor 'Lockerbie' gezochte Libische geheim-agenten uit te leveren voor berechting in een neutraal land. Vooral de Verenigde Staten stonden echter niet open voor een dergelijk compromis. Een belangrijke reden hiervoor was de politieke druk die nabestaanden van de Lockerbie-slachtoffers uitoefenden. De nabestaanden kregen in de Verenigde Staten veel media-aandacht en hadden relatief grote invloed op de Amerikaanse publieke opinie. De sfeer in de Verenigde Staten was er daardoor niet naar om 'deals' te sluiten met Libië. De twee verdachten van de aanslag boven Lockerbie dienden onvoorwaardelijk te worden uitgeleverd aan Groot-Brittannië voor er onderhandeld kon worden.⁶ Voor Libië ging dat nog te ver en het zou daardoor nog tot 1999 duren voor er een doorbraak kwam. In dat jaar leverde Libië de twee geheim-agenten uit voor een rechtszaak op neutraal (Nederlands) grondgebied.

Een echte mijlpaal werd echter pas in 2003 bereikt. In dat jaar accepteerde het Libische bewind openlijk de verantwoordelijkheid voor de bomaanslagen boven Lockerbie en Niger en stemde het toe in het betalen van financiële schadevergoeding aan de nabestaanden van de slachtoffers. In hetzelfde jaar kondigde Gadhafi bovendien aan dat Libië volledig zou afzien van enig bezit van massavernietigingswapens en dat het land internationale waarnemers zou toelaten om op deze belofte toe te zien. De Verenigde Naties besloten daarop om de meeste sancties tegen Libië te beëindigen.

De Verenigde Staten bleven overigens wel vasthouden aan hun eigen sanctiebeleid. De Amerikaanse regering stelde dat de Lockerbie-affaire weliswaar was opgelost, maar dat Libië nog veel meer moest doen om verlichting van de sancties te verdienen, zoals het beëindigen van binnenlandse mensenrechtenschendingen. Voor Gadhafi, die zo graag van alle sancties afwilde, was dat een flinke tegenvaller, omdat zijn binnenlandse beleid niet eerder als reden voor de sancties was genoemd.⁷ Met het intrekken van de VN-sancties was echter al veel ten goede gekeerd, en in 2006 schrapten de Verenigde Staten hun sancties alsnog.

Les voor de toekomst?

Libië lijkt een schoolvoorbeeld van het potentiële succes van vreedzame maatregelen tegen 'schurkenstaten'. Afgezien van de eenmalige Amerikaanse bombardementen in 1986 is Libië militair gezien altijd ongemoeid gelaten, en die ene militaire actie had zelfs een averechts effect. In eerste instantie was het vreedzame instrument van economische sancties echter ook niet effectief. Omdat de internationale gemeenschap geen eensgezind beleid voerde, kon Libië voortdurend alle sancties omzeilen. Het sanctiebeleid werd pas effectief toen er gezamenlijk werd opgetrokken via de Verenigde Naties. Vanaf dat moment begon de Libische economie ernstig te verslechteren, hetgeen leidde tot maatschappelijke onvrede en druk op de positie van Gadhafi. Voortzetting van de agressieve buitenlandpolitiek zou zijn machtspositie in gevaar kunnen brengen. Indirect waren het dus onmiskenbaar de economische sancties van de VN, uiteraard gecombineerd met internationale diplomatieke druk, die de Libische ommezwaai bewerkstelligden. Desondanks is het de vraag of uit het succesvolle VN-sanctiebeleid jegens Libië een les valt te trekken over de omgang met

'schurkenstaten' in het algemeen. De omstandigheden waaronder Libië de ommezwaai heeft gemaakt, zijn zo specifiek dat een vergelijking met andere landen moeilijk is.

Wat de casus Libië allereerst bijzonder maakt is de tijdgeest waarin deze ontwikkelingen zich afspeelden. Het is, achteraf gezien, merkwaardig wat de internationale gemeenschap allemaal van Gadhafi heeft geaccepteerd in de jaren zeventig en tachtig. Op het eerste gezicht is Saddam Hoessein in 2003 voor minder ten val gebracht. Een vergelijking tussen Irak en Libië maakt duidelijk dat de tijdgeest van grote invloed is geweest op de trage en vreedzame manier waarop Libië is behandeld. In 2003 stonden sommige landen blijkbaar meer open voor militair ingrijpen in zogenoemde 'schurkenstaten' dan in de twee decennia daarvoor. Was Libië de afgelopen jaren doorgestaan met steun aan terroristen en het ontwikkelen van massavernietigingswapens, dan zou *regime change* van buitenaf niet ondenkbaar zijn geweest. Wat dat betreft is Gadhafi misschien wel net op tijd tot bezinning gekomen. Dat roept overigens meteen de vraag op of Saddam Hoessein wellicht met wat meer geduld ook niet zo'n ommezwaai gemaakt zou kunnen hebben – nog afgezien van het feit dat zijn steun aan terroristen en zijn arsenaal aan massavernietigingswapens achteraf niet bleken te zijn wat er over werd beweerd. Net als Libië leed Irak immers al jarenlang onder zware sancties van de internationale gemeenschap, ook al was de zo belangrijke eensgezindheid op dat vlak al enige tijd tanende. Op een bepaald moment had voor het Iraakse bewind ook een omslagpunt bereikt kunnen worden tussen economische malaise en binnenlandse onrust enerzijds, en wenselijker gedrag richting buitenland maar binnenlands machtsbehoud anderzijds.

Een tweede uniek kenmerk van de kwestie-Libië ligt in de economische positie van het land. Libië is wel een belangrijk olie-exporteur, maar niet zo belangrijk dat het onbeperkt andere landen tegen elkaar kan uitspelen. Dat is een groot verschil met een ander land op het Amerikaanse lijstje 'schurkenstaten': Iran. Op zich lijken beide landen wel enigszins op elkaar. Net als Libië kampt Iran met een kwakkelende interne economie, een hoge werkloosheid en een deels ontevreden middenklasse. Als de internationale gemeenschap erin zou slagen om eindelijk via de VN tot een eensgezind sanctiebeleid te komen, met sociaal-economische malaise tot gevolg, zou dat tot groeiende binnenlandse onrust kunnen leiden. Dat zou de binnenlandse positie van de Iraanse machthebbers zodanig onder druk kunnen zetten, dat ze concessies op internationaal vlak zullen doen in ruil voor opheffing van de sancties. Tot op heden lijkt een dergelijk eensgezind optreden echter niet realistisch. Iran neemt een zeer belangrijke positie in op de internationale oliemarkt; veel belangrijker dan Libië. Daardoor blijft Iran tot nu toe uitstekend in staat om verschillende olieafhankelijke grootmachten in de VN tegen elkaar uit te spelen. Een land als China is in zo'n grote (en groeiende) mate afhankelijk van Iraanse olie, dat het niet snel een exportverbod van Iraanse olie zal steunen. Overigens dient bij een vergelijking tussen Iran en Libië ook het verschil in staatsbestel vermeld te worden. Libië is een dictatuur, maar het Iraanse staatsbestel is een mengvorm tussen democratie en theocratie. Een radicale beleidsverandering puur omwille van machtsbehoud ligt in Iran minder voor de hand, omdat de democratische kenmerken van het politieke bestel langdurig machtsbehoud sowieso onzeker maken.

Een derde bijzonder aspect van de Libische casus is dat het land vatbaar is voor economische sancties door de combinatie van een internationaal georiënteerde economie en een bevolking die in staat is de positie van de machthebbers te bedreigen. Een vergelijking met Noord-Korea maakt duidelijk hoe belangrijk dit is voor het succes van sanctiebeleid. Noord-Korea is al decennialang economisch geïsoleerd en ontbeert omvangrijke haarden van maatschappelijke onrust. Er is al jaren sprake van een streng, en redelijk eensgezind, internationaal sanctiebeleid. Toch hebben deze sancties nauwelijks effect. Zelfs als China, zo'n beetje de laatste handelspartner van belang, de contacten met Noord-Korea zou verbreken, is het de vraag of het naar zelfvoorziening strevende land economisch nog verder onderuit kan gaan als nu al het geval is. Hongersnoden vergden de afgelopen jaren al veel slachtoffers onder de bevolking; schattingen variëren van honderdduizenden tot enkele

miljoenen doden. De bevolking lijkt dit alles bijna apathisch te accepteren. Voor zover bekend, zijn er in Noord-Korea geen maatschappelijke groeperingen actief die een reëel gevaar vormen voor de machthebbers, zoals de islamistische organisaties in Libië dat wel doen.

Conclusie

De VN-sancties zijn van grote invloed geweest op de ommezwaai die Libië heeft gemaakt. Het succes van de sancties kan echter niet zonder meer als voorbeeld worden beschouwd voor beleid jegens andere 'schurkenstaten', omdat de omstandigheden tamelijk specifiek waren. Eén les valt echter wel te trekken. Het succes van de VN-sancties vormt het bewijs dat vreedzame verrassingen altijd tot de mogelijkheden blijven behoren. Gadhafi werd de mogelijkheid geboden om zonder machtsverlies toch beter te worden van een gedragsverandering. De internationale gemeenschap zou ook andere leiders van 'schurkenstaten' duidelijk kunnen maken dat hun land zonder *regime change*, maar puur door gedragsverandering, van het lijstje 'schurkenstaten' geschrapt zou kunnen worden – met alle (economische) voordelen van dien. Daarmee wordt hen mogelijk een wortel voorgehouden die beter werkt dan het hanteren van de stok.

Noten

¹ Press Releases 2006/494, 2006/495, 2006/496, US Department of State, 15 mei 2006, <www.state.gov>.

² Elvira Sánchez Mateos, "Libya's return to the international scene", *Mediterranean Politics*, 2005, 10 (3) 439-445.

³ Bruce W. Jentleson & Christopher A. Whytock, "Who 'won' Libya? The force-diplomacy debate and its implications for theory and policy", *International Security*, 2006, 30 (3) 47-86, aldaar 58-59.

⁴ Jentleson & Whytock, "Who 'won' Libya?", 61.

⁵ Wyn Q. Bowen, *Libya and nuclear proliferation. Stepping back from the brink*, Londen, International Institute for Strategic Studies, 2006, 52-56.

⁶ Jentleson & Whytock, "Who 'won' Libya?", 62-65.

⁷ Ronald Bruce St John, "Libya is not Iraq. Preemptive strikes, WMD and diplomacy", *Middle East Journal*, 2004, 58 (3) 386-402, aldaar 396.